

国家环境经济政策进展评估: 2013

国家环境经济政策研究与试点项目技术组
(环境保护部环境规划院, 北京 100012)

摘要 本文综合采用了实地调研法、政策追踪法、政策计量分析法对 2013 年度我国重点环境经济政策的年度进展、成效与问题进行了系统评估与分析, 在此基础上对本年度环境经济政策实践进展总体状况进行了研判, 并指出了下一步环境经济政策改革需要解决的关键问题。

关键词 环境经济政策; 中国; 2013; 年度进展评估

中图分类号: X321

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252 (2015) 03-0012-08

Progress Report of Environmental Economic Policy in China:2013

Technical Group of the Research and Pilot Program of Environmental Economic Policy
(Chinese Academy for Environmental Planning, Beijing 100012)

Abstract: This paper assessed and analyzed the annual progress, achievements and problems of the key environmental economic policy in 2013 with a comprehensive usage of the on-the-spot investigation method, the policy tracing method and the policy statistical analysis method, concluded the overall condition of the 2013 annual environmental economic policy practice progress, and then pointed out the key issues that need to be solved in the next step of environmental and economic policy reform.

Keywords: environmental economic policy; China; 2013; annual progress assessment

前言

2013 年度环境经济政策改革宏观形势趋好, 政策体系建设加快, 改革不断向纵深发展, 环境经济政策作为生态文明制度建设的重要内容也被认可, 在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中, 首次明确提出建立系统完整的生态文明制度体系, 其中着重强调了资源有偿使用制度、建立以市场化的手段解决环保问题的制度等环境经济政策内容。

1 研究方法

本研究采取的方法主要有实地调研法、政策追踪法、政策计量分析法。实地调研法主要是通过典型地区环境经济政策进行调研, 了解政策实践的最新进展

注: 本研究得到国家环境经济政策研究与试点项目支持, 技术组组长为王金南研究员。本文执笔人主要为: 董战峰、李红祥、葛察忠、王金南等。责任作者: 董战峰 (1979—), 男, 环境保护部环境规划院副研究员, 主要从事环境规划与政策研究, 系国家环境经济政策研究与试点项目技术组秘书长。感谢江苏省、浙江省、福建省、广东省、四川省、湖北省、安徽省环保厅以及包头市、杭州市、安庆市、武汉市、成都市环保局等单位对本工作的大力支持。

与主要做法、效果等; 政策追踪法和政策计量分析法主要是结合环境保护部环境规划院开发的环境经济政策统计信息系统, 对 2013 年的环境经济政策出台情况分门别类地进行统计和系统分析, 包括政策的出台情况、主要政策内容、政策变化情况等。本研究遵循政策描述、政策解析、政策效用评估这一逻辑框架来分析某一重点政策的年度进展情况, 进而形成对年度环境经济政策进展的总体判断。

2 重点环境经济政策进展评估

2.1 环境公共财政政策

本年度是“十二五”环保规划的第三个年头, 环保投入持续增长, 为有效应对大气污染以及湖泊生态治理等重点环保工作, 国家也新设立了有关环保专项资金, 环境公共财政呈现出以下特征:

环保投入继续持增长态势。1981 年至今, 我国环保投资总量呈持续递增趋势, 但是环保投资占 GDP 比重处于波动状态。进入“十二五”以来, 2011 年环

保投资总量和比重均大幅走低，“低头”效应明显。2012 年环保投资总量大幅增加，达到 8253.6 亿元，比重达到 1.6%。建设项目“三同时”环保投资是企业环保投资的主渠道，近几年，“三同时”环保投资占环保投资的比重基本稳定在 30%~35%。工业污染治理投资在环保投资中比例有所降低，近几年维持在 5%~10%。

国家增设大气污染防治等专项资金解决阶段重点环保问题。《关于 2013 年中央和地方预算执行情况与 2014 年中央和地方预算草案的报告》显示，2013 年我国节能环保支出 1803.9 亿元，完成预算的 85.8%，下降 9.7%，主要用于支持重点地区开展大气污染防治工作，安排奖励资金支持淘汰落后产能等方面。大气污染防治专项资金和江河湖泊生态环境保护专项资金的设立是 2013 年环保专项财政资金的新举措。首批专项大气污染防治资金发放 50 亿元全部用于京津冀及周边地区大气污染治理工作，重点向治理任务重的河北省倾斜。该项资金以“以奖代补”的方式，按上述地区预期污染物减排量、污染治理投入、PM_{2.5} 浓度下降比例三项因素分配。此外，中央财政整合设立江河湖泊生态环境保护专项资金，并于 2013 年 11 月 25 日由财政部、环境保护部联合下发《江河湖泊生态环境保护项目资金管理办法》，2014 年将重点支持 15 个湖泊，每个湖泊年度投资金额 2 亿~3 亿元。

地方纷纷加大省级环保专项资金补助力度，深入推进污染减排。例如，甘肃省 2013 年安排的减排项目资金 13 040 万元，占全省全年省级环保专项资金的 52.4%，比 2012 年安排的减排项目资金增长 29%；海南省自 2012 年开始设立主要污染物减排专项资金，2013 年重点扶持的污染减排项目达 23 个（主要涉及脱硝脱硫、畜禽养殖污染减排、工业废水治理等），涉及金额 1449 万元；北京市发改委同意在政府投资计划中对公司“脱硫净化环保技术北京市工程实验室创新能力建设项目”安排补助资金支持，补助资金达 781 万元。污染减排资金引导政策的实施，对各地污染减排工作起到了重要的促进作用。

政府绿色采购工作持续推进。节能产品、环境标志产品政府采购清单制取得较大进展，截至 2013 年年底，节能产品政府采购清单已发布 14 期，环境标志产

品政府采购清单已发布 12 期。列入清单的节能产品有 52 种产品 6.9 万个型号/系列，环境标志产品有 61 种产品 5.1 万个型号/系列。尽管如此，我国绿色采购制度仍处于起步阶段，仍存在制度体系尚不健全、绿色采购制度覆盖面偏小、供应链应用不够等问题。

2.2 环境资源价格政策

继续深化推进环境资源价格政策改革是本年度宏观环境政策的重点任务，排污收费、环境偏好型补贴、再生水价格政策等均取得了较大进展。

地方排污费提标和扩大征收范围是改革趋势。本难度排污费收入达到 216.05 亿元，较上年增长 5.2%。排污费征收规模总体呈现上升的趋势。近 10 年来，除个别年份外，我国排污费征收额总体上呈现逐年递

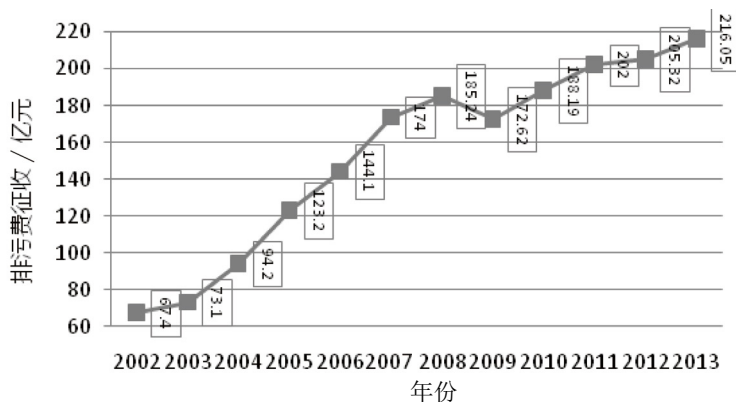


图1 排污费征收年际变化趋势（2002-2013年）

增趋势。2013 年达到 216.05 亿元，是 2002 年的 67.4 亿元的 3.2 倍（图 1）。从排污费的内部构成看，废水、废气排污费在排污费中占绝大部分比重，且排污费总量增收主要来自废气排污费收入的增长。其中，废气收费在排污费收入中占较大比重，且呈逐年增加趋势；污水收费呈逐年递减趋势；噪声收费和固废排污费收入年际变化不大。广东、北京等地积极推进实施排污收费标准与征收范围的改革，提高收费标准、实行差别化收费是改革方向。广东省 NO_x 排污费征收标准每污染当量由 0.60 元提高到 1.20 元；NH₃-N 排污费征收标准每污染当量由 0.70 元提高到 1.40 元。北京市将 SO₂、NO_x、COD 排污收费标准调整为 10 元/公斤，NH₃-N 排污收费标准调整为 12 元/公斤（表 1）。随着城镇化加速，建筑工地的扬尘是空气污染的重大诱因，江苏、河南郑州、陕西等多个地区试点征收扬尘排污费。陕西省关中地区试点开征建筑工地扬尘排污费。对一般扬尘排放量按物料衡算方法核定，根据建筑面积、施工工期等进行收费。江苏省海门市施工

表1 2013年地方排污收费标准变化情况

序号	省市	提标时间	排污费征收标准变化 (元/kg)								污水	废气
			NO _x		NH ₃ -N		SO ₂	COD				
1	广东省	2013年 4月28日	0.6元/ 污染当量	1.2元/ 污染当量	0.7元/ 污染当量	1.4元/ 污染当量	-	-	-	-	▲	▲
2	北京市	2013年 12月12日	1	10	1	12	1	10	1	10	▲	▲

注：▲表示其他污染因子收费标准不做调整；-表示没有提出提标要求

表2 城市居民用水阶梯价格情况 (2013年)

地区	第一阶梯 (元/m ³ , 每户每月用水量范围)	第二阶梯 (元/m ³ , 每户每月用水量范围)	第三阶梯 (元/m ³ , 每户每月用水量范围)
上海市	3.45 (0~220)	4.83 (220~300)	5.83 (>300)
南京市	3.1 (0~20)	3.81 (20~30)	4.52 (>30)
株洲市	1.79 (0~15)	2.69 (15~25)	3.58 (>25)
宁德市	1.58 (0~20)	2.37 (20~30)	3.16 (>30)
清远市	1.12 (0~30)	1.68 (31~37)	2.24 (>38)
巢湖市	1.86 (0~15)	2.46 (15~20)	3.05 (>20)
常德市	1.42 (0~15)	2.13 (15~25)	2.84 (>25)
武汉市	1.52 (0~20)	2.28 (20~30)	3.04 (>30)
连云港市	2.95 (0~240)	3.76 (241~360)	4.57 (>360)
儋州市	1.85 (0~30)	2.775 (31~45)	3.70 (>46)
平湖市	1.20 (0~5)	1.80 (5~10)	2.40 (>10)
大同市	2.7 (0~10)	5.4 (10~14)	8.1 (>14)
巩义市	1.60 (0~12)	2.4 (13~20)	3.2 (>20)

工地扬尘排污收费额度将根据工地施工面积、施工时间等标准收取；南京市开展扬尘排污费试点较早，2009—2012年共对727家施工工地征收了扬尘排污费3680万元。尽管如此，排污费自2003年暂行办法实施以来，已历经10多年，难以适应新的环保工作形势，改革仍未取得突破性进展。

环保电价补贴政策对加速推进电厂减排发挥积极作用。脱硝电价试点范围扩大为全国所有燃煤发电机组，除尘电价补贴开始实施，脱汞补贴政策仍未进入日程。2013年9月，国家发改委将燃煤发电企业脱硝电价补偿标准由0.8分/千瓦时提高至1分/千瓦时。同时，对采用新技术进行除尘设施改造、烟尘排放浓度低于30mg/m³(重点地区低于20mg/

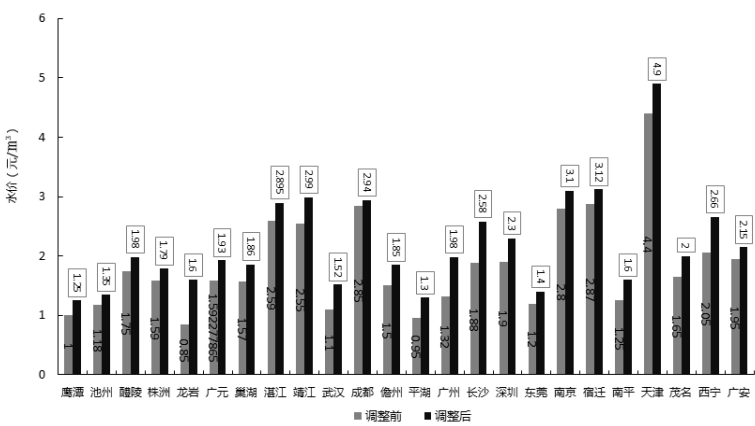


图2 城市居民生活水价调整变化情况 (2012~2013年)

m³), 并经环境保护部门验收合格的燃煤发电企业除尘成本予以适当支持, 电价补贴标准为0.2分/千瓦时。脱硝补贴政策很大程度上鼓励了燃煤发电企业进行脱硝改造的积极性。然而, 从项目组在广东、安徽等多

表 3 “十二五”末各地区水资源费最低征收标准

地表水水资源费平均征收标准/ (元/m ²)	地下水水资源费平均征收标准/ (元/m ²)	省(区、市)
1.6	4	北京、天津
0.5	2	山西、内蒙古
0.4	1.5	河北、山东、河南
0.3	0.7	辽宁、吉林、黑龙江、宁夏、陕西
0.2	0.5	江苏、浙江、广东、云南、甘肃、新疆
0.1	0.2	上海、安徽、福建、江西、湖北、湖南、广西、海南、 重庆、四川、贵州、西藏、青海

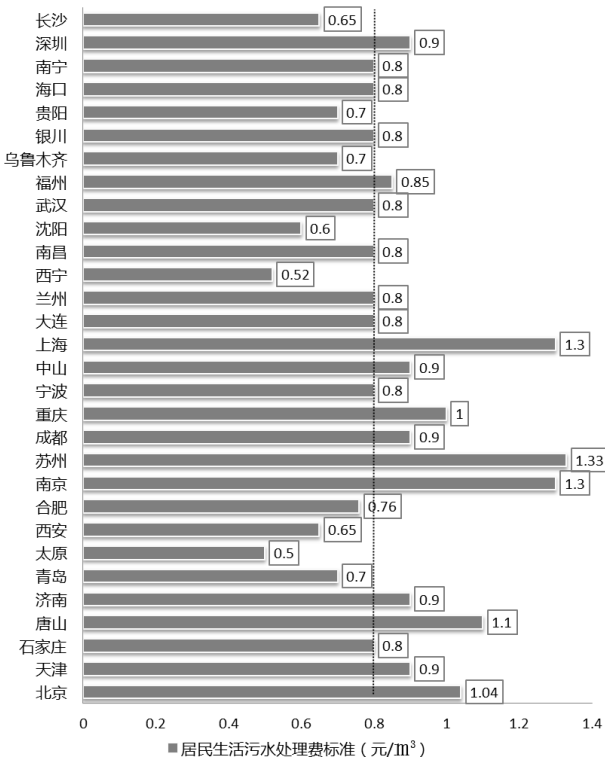


图3 全国部分城市居民生活污水处理收费标准

个火电厂调研的情况来看，由于热电联产机组的上网电量通常会较少，电厂得到的脱硫脱硝电价补贴相当有限，下一步仍需继续完善该补贴政策。

阶梯水价改革是基本方向。2013 年 12 月，国家发展与改革委员会、住房与城乡建设部联合发布了《关于加快建立完善城镇居民用水阶梯价格制度的指导意见》，继续推进实施水价改革，建立有利于节水的水价制度。本年度多个城市推行居民阶梯水价，上海、株洲、武汉、贵州等地前后完成阶梯水价调整（见表 2）。目前，全国约 30% 的设市城市建立了阶梯水价

制度。其中，省会城市、计划单列市和地级市中有一半建立了居民阶梯水价制度。从社会对居民阶梯水价政策改革的反应来看，出现了一些不同的声音，一些公众认为提升水价的同时应该提高水的质量，也有一些认为水价的涨幅偏高，会增加弱势群体老百姓的负担。从实施情况看，还存在阶梯水价进展不平衡、制度不完善等问题，影响了阶梯水价调节作用的有效发挥。水价上涨仍是本年度水价改革的基本趋势，多个城市供水价格上调幅度在 0.09 元~0.8 元，水价平均上涨幅度为 24%（图 3）。统计数据显示，全国 36 个大中城市的城市居民生活用水价格平均约为 2.94 元/m³，其中 58% 的城市水价在 2~3 元/m³，33% 的城市水价大于 3 元/m³。

水资源费征收进一步标准化、规范化。为指导各地进一步加强水资源费征收标准管理，规范征收标准制定行为，促进水资源节约和保护，2013 年 1 月 7 日，国家发改委下发了《关于水资源费征收标准有关问题的通知》，明确了推进水资源费改革的关键问题，即征收标准问题。同时，该通知也制订了“十二五”末各地区水资源费最低征收标准。福建、湖南、江西等不少省(市、区)也在积极推进水资源费改革，推进实施水资源费分标准管理以及超额累进式征收等。

矿产资源补偿费征收进一步规范。2013 年 7 月 4 日，国土资源部发布《国土资源部关于进一步规范矿产资源补偿费征收管理的通知》，进一步规范计征矿产资源补偿费，包括严格确定开采回采率系数、规范确定矿产品计征销售收入、对难以核定销售价格或销售收入的矿产资源补偿费提出计征办法等。2013 年全国矿产资源补偿费征收入库额为 212.5 亿元，比上年度增加 7.6%。这是我国自 1994 年开征矿产资源补

偿费以来，征收入库额首次突破 200 亿元。2013 年各省（市、区）矿产资源补偿费征收入库额总体保持稳定增长。除北京、上海、海南、西藏外，全国其他 27 个省（市、区）征收入库额均超过 1 亿元，其中山西超过 30 亿元，内蒙古、山东超过 20 亿元。河北、吉林等 13 省（市、区）补偿费征收增长幅度较大，增幅超 10%。主要征费矿种格局基本保持稳定，煤炭、石油、

天然气、铁、铜、铅、锌、钼、金、磷、钾盐、水泥灰岩、建筑石材以及普通建筑用砂石、黏土等矿种为主要征费矿种。

污水和垃圾处理收费改革在稳步推进。国家高度重视污水处理收费、垃圾收费政策改革，收费标准弥补运营成本是改革趋势。山东、广东、北京、上海、福建等不少地方继续出台有关政策文件推进居民生活

表 4 2013 年全国典型省、市的森林生态补偿标准

地区	补偿资金/亿元	补偿标准	补偿范围
福建	7.3	省级以上公益林补偿标准 17 元 / 亩	全省公益林
江西九江市	1.0745	平均补偿资金标准为 17.5 元 / 亩	国家级和省级生态公益林补偿面积 632.06 万亩
贵州	2.4	权属个人和集体的国家公益林补偿标准为 15 元 / 亩 · 年，权属国家的为 5 元 / 亩 · 年	全省地方公益林
内蒙古	17.8	集体（个人）所有的国家级公益林补助标准 15 元 / 亩 · 年	国家级公益林面积 15 485.16 万亩
湖南	11.35	生态公益林补偿标准 12 元 / 亩 · 年	省级以上公益林面积 7492.79 万亩
重庆	5.9	集体和个人公益林补偿标准为 15 元 / 亩 · 年，地方公益林和国家公益林采用同一标准补偿	近 4000 万亩公益林

表 5 全国及典型省份草原生态补偿活动状况

区域	2013 年度资金投入量/亿元	补偿范围	补偿标准	政策效果
全国	159.75	新疆、西藏、内蒙古、青海、四川、甘肃、宁夏和云南，山西、河北、黑龙江、辽宁、吉林 13 个草原省	禁牧补助 6 元 / 年 · 亩 草畜平衡奖励 1.5 元 / 年 · 亩 人工种植牧草良种补贴 10 元 / 年 · 亩 牧民生产资料综合补贴 500 元 / 年 · 户	草原综合植被盖度、鲜草产量较、农牧民收入均在增长，具体需要进一步统计确定
黑龙江	1.57	全省 15 个牧区县	草原禁牧补贴标准为 6 元 / 亩 · 年 人工草地牧草良种补贴标准为一次性补贴 50 元 / 亩	治理“三化”草原 66 万亩，禁牧草原 2880 万亩，天然草原生态功能得到持续恢复，增产优质牧草 6.6 万吨
西藏	20.0395（中央财政 20 亿元，地方配套 395 万元）	全区 68 个县	人均补奖限高标准为 5000 元 / 年 · 人	—
青海	19.45（2011 年至今）	全省总面积 4.74 亿亩	禁牧补助补助标准为：玉树和果洛 5 元 / 亩；海北和海南 10 元 / 亩；黄南 14 元 / 亩；海西 3 元 / 亩 草畜平衡奖励 1.5/ 元 / 亩，牧草良种补贴 50 元 / 亩、人工种草补贴 10 元 / 亩，综合补贴为 500 元 / 年 · 户	禁牧区平均植被盖度提高到 50% 以上，天然草原植被平均盖度 66.74%，全省农牧民人均增收 1016 元

注：—表示无数据

垃圾处理收费改革。随着污水处理厂运营成本的增加，许多城市也在上调污水处理费的收费标准。不少城市达到 0.8 元 / 吨的保本微利水平，但不少城市污水处理费收费标准仍较低。

2.3 生态环境补偿

生态补偿机制被认为是生态文明制度建设的核心内容之一，但是由于涉及复杂的利益关系调整，国家层面的立法本年度仍未实现突破。森林生态补偿制度建设、流域生态补偿政策试点探索，以及草原、湿地等生态补偿均取得较大进展，但是在跨省生态补偿机制等一些关键问题上仍面临重大挑战。

跨省流域生态补偿试点进程还比较缓慢。全国 17 个省份推行了省域内流域生态补偿。2013 年上半年，陕西省开出渭河流域水污染“生态罚单” 1.4 亿元，渭河干流沿线的宝鸡、西安等多地受到了不达标处罚。河北省 2013 年前 8 个月扣缴生态补偿金 1200 万元。山西省进一步对省环保厅考核的水质断面不达标的市（县）扣缴生态补偿金的标准进行了完善，实施水质达标或改善给予生态补偿奖励，不达标扣缴生态补偿金的双向补偿模式，以促进全省水环境质量持续改善。辽宁省逐步建立了全省跨市地表水饮用水源生态补偿机制和国家级自然保护区生态补偿机制，对大伙房水源、观音阁水库、汤河水库等 7 个跨市供水水源给予生态补偿。跨省流域生态补偿试点仍主要为新安江流域。截至 2013 年中期，安徽省黄山市及宣城市共获得国家及皖浙两省的生态补偿金 7.5 亿元，而为了更有效地保护安徽段新安江出水水质，黄山市已投入数十亿元，目前安徽跨界出省断面水质全年均达到了要求。

自然资源类生态补偿机制建设加快推进。一是森林生态效益补偿制度不断完善，2004 年正式建立的中央财政森林生态效益补偿资金从 2012 年的 133 亿元增加到 2013 年的 149 亿元，累计安排补偿金 698 亿元，用于国家级公益林的保护和管理。2013 年 12 月 10 日，中央森林生态效益补偿基金制度正式确立，并在全国范围内全面实施，标志着我国结束了长期无偿使用森林生态效益的历史。广东、福建等省份提高了补偿标准，进一步探索解决长期存在的补偿标准不到位、激励性不足等问题。2013 年全国典型省市的森林生态补偿标准见表 4。二是草原生态补偿范围已扩大到 13 个草原省，全国共有 639 个县实施草原生态保护补助奖励机制，涉及草原面积 48 亿亩，占全国草原面积的 80% 以上。2013 年中央财政安排草原生态保护补助奖

励资金 159.75 亿元，从各草原地区补助奖励政策的做法来看，不尽相同，政策实施进展程度也有差别，总体上实施效果较为显著。三是江苏、湖北、广东、南京等多省（市、区）在加快推进湿地生态补偿试点。早在 2010 年，江苏省苏州市就将重要生态湿地列入生态补偿重点，以直接承担这些生态区域生态保护责任的乡镇政府、村委会及农户为补偿对象。2013 年 3 月，苏州市进一步对湿地村的生态补偿采取分类、分档的办法，提高了湿地村的生态补偿标准。综合考虑湖岸线长度、土地面积及村常住人口等因素，对湿地村从原来的 50 万元 / 村，调整为按 60 万元 / 村、80 万元 / 村、100 万元 / 村三个档次进行补偿。2013 年全市市级湿地生态补偿资金达 7380 万元，较上年的 4800 万元提高了 54%。广东省自 2010 年开始在 6 个重要湿地展开生态补偿试点，解决湿地水体污染严重问题。黑龙江省自 2009 年起每年安排 200 万元经费作为扎龙湿地补水专项资金，同时要求齐齐哈尔和大庆两市各配套 100 万元共计 400 万元，在省林业厅设立专项帐户专款专用。江西省九江市对国家级湿地的湿地补偿标准为 90 元 / 亩、省级 80 元 / 亩、一般湿地 70 元 / 亩，方式为直补给农民及项目建设资金。四是海洋生态补偿试点探索缓慢前行。2013 年，福建制定了《福建省海洋生态补偿赔偿管理办法》、《福建省入海污染物溯源追究管理办法》等，通过立法推动海洋生态补偿。浙江舟山市自 2007 年针对污染严重、影响大的围填海、海上爆破等工程进行海洋生态补偿试点以来，截至 2013 年 7 月底，全市实施海洋生态补偿的海洋工程项目 201 个，协议补偿金额 10 453 万元，平均每年为 1600 余万元。此外，河北省自 2013 年 2 月 1 日起开始着手建立海洋生态环境损害赔偿、渔业资源损害赔偿制度。全国及典型省份草原生态补偿活动状况见表 5。

重点生态功能区转移支付对协调重点生态功能地区的保护与发展发挥了重要作用。自 2008 年财政部出台《国家重点生态功能区转移支付（试点）办法》以来，国家重点生态功能区转移支付预算达到 423 亿元。同时，一些地区在探索建立适应地区生态环境管理需求的生态环境财政转移支付模式。2013 年度新疆对《新疆维吾尔自治区重点生态功能区转移支付暂行办法》进行了修订补充完善，扩大了补助范围，增加了引导性补助、对生态环境保护较好的县市给予奖励性补助等内容。福建省将补助资金分为生态保护补助资金和生态保护激励资金两部分，各占 50% 权重。

2.4 排污权交易与碳排放权交易政策

本年度国家的工作重点仍然以推进地方试点为主,并未出台具体政策,碳交易试点省份试点工作基本启动,初步开展了碳市场模式的探索。

排污权交易试点逐渐步入深水区。20余个省(市、区)开展了排污权有偿使用及排污交易试点探索,不少省份排污权交易量大幅增加,排污权交易探索加快。本年度贵州省和广东省分别出台了主要污染物排污权有偿使用和交易试点方案。江苏省针对二氧化硫排污权有偿使用和交易新出台了较为细化和具体的管理办法,由过去的电力行业扩大到钢铁、水泥、石化、玻璃等四个行业,有偿使用和交易的相关事项也得到进一步规范。浙江省出台了《浙江省主要污染物初始排污权核定和分配技术规范(试行)》和《浙江省排污权储备和出让管理暂行办法》两项规定。重庆市2013年共完成主要污染物排放权交易276次,成交金额3113.86万元,交易次数比2012年增加了94次,交易金额增加了1606.69万元;截至2013年11月底,内蒙古排污权交易中心与116家企业成功进行交易,交易金额达1744.420万元;河北省在2013年上半年共完成排污权交易159笔,出让金收入为1803.17万元;河南省自2009年开展排污权交易以来,四个试点市的排污权交易量已达1243笔,交易额为11140.31万元。但是排污权交易探索仍主要集中在一级市场,全国性的和地区性的排污交易市场仍未真正建立,大部分二级市场交易行为仍是在当地政府部门的协调下促成的,并非完全意义上的二级市场交易行为,这主要是因为当前各地方没有形成完备的排污权市场。很多地方排污交易工作统计的交易量实际上是新源对排污配额指标的有偿分配取得行为(从政府管理部门或者交易机构取得,形式为直接有偿分配获取或者经由拍卖方式获取)。

深圳、上海、北京等碳排放权交易试点地区全面启动试点工作。在国家发改委等有关政府部门的大力推进下,2013年深圳、上海、北京、广东和天津等试点地区纷纷出台了有关政策文件,快速启动了各自的碳市场,成立了碳排放权交易所,全面启动碳排放权交易。如上海市公布《上海市2013—2015年碳排放配额分配和管理方案》,广东省实施了《广东省碳排放权配额首次分配及工作方案(试行)》,湖北省实施了碳排放权交易试点工作实施方案。从碳交易初始分配配额规模来看,我国已经成为仅次于欧盟的全球

第二大碳市场。北京、上海、广东等五个碳交易试点2013年以来的初始分配的配额总量约为7.5亿吨。五试点启动省市特色明显、进展程度差异较大、交易价格波动也较大,年度总成交量为44.55万吨,总成交额达2491万元,其中深圳碳市场占全国成交额的53%。

2.5 绿色税收政策

优化税制结构、加快消费税、资源税、所得税等环保相关税种的绿色化是本年度绿色税制改革的主调,环境税费改革仍在紧锣密鼓地可研论证,仍未取得突破性进展。

绿色税收政策进展主要集中在提高资源节约、环保利用税收优惠政策方面。国务院办公厅发布《关于加强内燃机工业节能减排的意见》,明确提出要研究完善节能环保型内燃机产品有关税收减免政策。财政部、国家税务总局发出《关于享受资源综合利用增值税优惠政策的纳税人执行污染物排放标准有关问题的通知》,对享受资源综合利用增值税优惠政策的纳税人执行污染物排放标准有关问题进一步予以明确。《大气污染防治行动计划》提出要完善“两高”行业产品出口退税政策和资源综合利用税收政策,积极推进煤炭等资源税从价计征改革;财政部、国家税务总局发布《关于对废矿物油再生油品免征消费税的通知》,对以回收的废矿物油为原料生产的润滑油基础油、汽油、柴油等工业油料免征消费税。

煤炭资源税从价征收正式提上议事日程。资源税改革对资源富集地区政策利好,在一定程度上促进了当地资源的保护性开采。《2013年深化经济体制改革重点工作》中明确提出“将资源税从价计征范围扩大到煤炭等应税品目”。从宏观政策改革环境来看,煤炭资源改革的时机已经到来:一是当前煤炭价格下行,此时启动煤炭资源税改革,煤炭企业很难将赋税转移到下游用煤企业,所以对整体经济的负面影响较低;二是煤炭供求呈相对宽松、结构性过剩态势,加之煤炭净进口比例增大,有利于改革的实施;三是近期我国物价上行压力减小这一趋势也为改革提供了合适的契机。

2.6 环境金融政策

通过金融市场政策创新,调控市场经济行为,激励社会民营资本进入环境保护领域,调动社会资本投入环境保护产业的积极性,日益受到政府的高度关注。

绿色信贷工作不断深化。有关部委联动推动建立环保“守信激励”和“失信惩戒”机制,2013年12月,

环境保护部、国家发展和改革委员会、中国人民银行、银监会四部委联合发布了《企业环境信用评价办法(试行)》，指导各地开展企业环境信用评价，帮助银行等市场主体了解企业的环境信用和环境风险，作为其审查信贷等商业决策的重要参考。在宏观政策环境驱动下，许多地方政府在积极推进地方绿色信贷试点，据不完全统计，全国已有 27 个省、自治区及直辖市的环境保护部门与所在地的银监部门和人民银行分支机构等联合出台了地方性的绿色信贷政策。

环境保险政策试点步伐加快。在环保部、保监会两部指导与地方政府积极推动下，环境污染责任保险政策出台进入密集期。2013 年 1 月，环境保护部和保监会联合发布《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》，明确在涉重金属等高环境风险企业率先推进强制性的责任保险试点工作。2013 年 12 月，环境保护部发布《关于开展环境污染责任保险试点信息报送工作的通知》，推进环境污染责任保险试点信息报送工作。在宏观政策指导下，不少省（市、区）出台了有关政策法规，积极推进环境污染责任保险试点探索。安徽、陕西、新疆、甘肃、贵州、江西、山东、湖北、湖南等各省（自治区）环保厅陆续制定并下发了当地的环境污染责任保险实施意见。试点省、自治区、直辖市已从最初的 4 个扩大至 28 个，其中山西、大连等 18 个省（区、市）实施了强制性责任保险试点，试点涉及重金属、石化、危险化学品、危险废物处置、电力、医药、印染等多个领域。总体上看，由于相关法律法规的缺失，推行环境责任强制保险的难度很大，目前政策的成效还不是非常明显，与该政策的政策目标差距较大。

3 结论与展望

2013 年度环境经济政策评估结果表明，环境经济政策的制定和实施日益受到国家高度重视，多部门积极联合推动有关政策的制定和实施，加快环境经济政策探索与创新，构建环保长效机制，深入发挥在环境资源保护工作中的作用，是本年度国家宏观环境政策的基本趋势。环境经济政策体系建设探索加快，环保综合电价、生态补偿等环境经济政策在促进生态保护，

协调环保与经济发展中已经发挥了重要作用。尽管成绩斐然，但是在今后的改革进程中以下问题还需要尽快予以突破：一是系统完备的环境经济政策体系尚未建立，突出体现在生态补偿、绿色信贷、排污交易等很多环境经济政策仍处于试点探索阶段；二是环境经济政策探索正逐步进入深水区，很多环境经济政策的前行需要从深化体制改革、强化配套能力支撑、加强政策协调方面去解决；三是环境经济政策的法制化仍然薄弱，环境政策法制化进程表现缓慢；四是不同类型的环境经济政策实践进展程度差异性较大，不同地方上的环境经济政策实践进展差异也较大，这与政策实施的宏观环境、管理需求等要素密切相关；五是政策实践进展主要还是以“自下而上”推动为主，自上而下推进力度相对较小。随着市场经济体制不断完善和转变政府职能、政府简政放权体制改革的不断前进，环境经济政策的发展环境日益趋好，在“十二五”的后两年环境经济政策体系建设将会不断发展和完善。

参考文献

- [1] 董战峰, 李红祥, 龙凤, 等. “十二五”环境经济政策建设规划中期评估[J]. 环境经济, 2013, (9): 10-21.
- [2] 国家环境经济政策研究与试点项目技术组, 环保部环境规划院. 政策试点加快推进多样化探索结硕果——2011 年环境经济政策实践进展综述[J]. 环境经济, 2012, (5): 21-31.
- [3] 国家环境经济政策研究与试点项目技术组, 环保部环境规划院. 我国环境经济政策 2012 年度报告[J]. 环境经济, 2013, (12): 16-25.
- [4] 程滨, 田仁生, 董战峰. 我国流域生态补偿标准与实践: 模式与评价[J]. 生态经济, 2012, (4): 24-29.
- [5] 董战峰, 王慧杰, 葛察忠, 等. 七年, 环境经济政策进展几何? ——基于政策文件出台数量变化的描述性统计分析[J]. 环境经济, 2013, (9): 22-29.
- [6] 葛察忠, 董战峰, 郝春旭, 等. 新时期我国环保产业发展的投融资机制创新[J]. 2013, 41(21): 23-25.
- [7] 董战峰, 葛察忠, 高树婷, 等. 新时期我国环境经济政策体系建设面临挑战[J]. 环境经济, 2012, (10): 15-21.
- [8] 董战峰, 葛察忠, 高树婷, 等. “十二五”环境经济政策体系建设路线图[J]. 环境经济, 2011, (6): 35-47.

(责任编辑: 陈瀛)